

# FARMANN

*Norsk Forretningsblad*

Farmann Magazine is a contrarian magazine rooted in Austrian Economics.  
Published in Oslo since 1891. In English and Norwegian.

## [Det permanente mindretallsdemokrati](#)

Aug 1st, 2011

**Av: Odd Gunnar Skagestad**

(f. 1944), mag.art. i statsvitenskap (Universitetet i Oslo, 1971).  
Frilans samfunnsanalytiker og kulturskribent.  
E-post: oguns@broadpark.no

Norsk valgforskning har tradisjonelt (Valen, Rokkan, m.fl.) i overveiende grad hatt et behavioristisk fokus, med vekt på forhold som valgdeltagelse, individuell velgeradferd, valgsosiologi, partiloyalitet, partienes evne til mobilisering m.v., likeledes instrumentelle eller tekniske aspekter ved de ulike valgordninger så som geografisk skjevdeling, personutvelgelse (nominasjonsprosesser) og representasjonsterskler. Mindre oppmerksomhet har vært viet spørsmål vedrørende valgordningers egenskaper eller egnethet mht. å fange opp eller reflektere ”folkemeningen” i betydningen elektoratets preferanser slik disse kommer til uttrykk ved valgene. Studier av slike forhold vil også gjerne – om enn ikke nødvendigvis – kunne reflektere et normativt ønske om å finne frem til mest mulig ”rettferdige” eller ”demokratiske” valgordninger. Blant dem som i senere tid har satt et sterkere søkelys på disse forhold, kan særlig nevnes Bernt Aardal, Hilmar Rommetvedt og Bjørn Rasch. Foreliggende artikkel tar, med særlig referanse til studier foretatt av de to sistnevnte, for seg et ellers lite påaktet aspekt ved det norske rikspolitiske system – her benevnt ”det permanente mindretallsdemokrati”.

### **Det norske rikspolitiske system: Valg til Stortinget**

Det norske rikspolitiske system har siden 1814 vært basert på jevnlige valg til landets nasjonalforsamling, – Stortinget. I utgangspunktet, dvs. i henhold til Grunnloven, var systemet utformet som en modifisert versjon av det klassiske (Montesquieu'ske) maktfordelingsprinsipp, med innbyrdes autonome og separate beføyelser mellom den utøvende makt (kongemakten) og Stortinget som statsmaktens lovgivende og bevilgende organ. Med knesettelsen av parlamentarismen (tentativt fra 1884, og definitivt fra 1905) ble dette et tilbakelagt stadium. Valgene til Stortinget ble dermed i realiteten også regjeringsvalg.

I løpet av disse nærmere to hundre årene har regelverket for valg til Stortinget blitt endret gjentatte ganger, stikkordmessig som følger:

- 1814-1905: Indirekte flertallsvalg
- 1906-1918: Flertallsvalg i to omganger
- 1919-1952: Forholdstallsvalg i flermannskretser
- 1953-1988: Nye valgdistrikter og Sainte Lagües metode
- 1989-2001: Åtte utjevningsmandater
- 2005- Den nye valgordningen, med bl.a. økning til nitten utjevningsmandater

I tillegg til ovennevnte ”tekniske” endringer har også reglene for stemmerett og valgbarhet blitt endret flere ganger i demokratiserende retning av adgang til stadig bredere deltagelse (for eksempel ved innføringen i 1913 av full stemmerett for kvinner, samt senere senking av stemmerettsalderen fra 23 til 21 år, og fra 21 til 18 år).

Det er nærliggende å anta at større endringer av valgordningen også kan gi seg utslag i endringer av politisk art, så som mandatfordelingen på Stortinget. Erfaringsmessig er dette også tilfelle. Dette spørsmålet er imidlertid ikke et tema for foreliggende artikkel (ei heller er spørsmålet om hva de enkelte valgordningene går ut på, eller hva de innbyrdes ulikhetene består i). Det som her skal påpekes som bemerkelsesverdig, er den påfallende store stabilitet som det norske system – uanfektet av endringene i valgordningen – utviser med hensyn til arten og graden av representativitet, i betydningen samsvar (eller *in casu*, det manglende samsvaret) mellom stemmefordelingen ved valg og mandatfordelingen på Stortinget.

Å spå om utfallet av fremtidige stortingsvalg – og regjeringsdannelser – er en øvelse som gjennomgående er beheftet med en usikkerhet som i hovedsak følger av to faktorer; hhv. (1) den store stabilitet og tilnærmede balanse mellom to parlamentariske hovedblokker; og (2) de små marginer som skal til for å vippe resultatet i den ene eller annen retning.

Etter neste stortingsvalg i 2013 kan vi således se for oss et resultat hvor de ulike mulighetene kan anskueliggjøres ved en matrise med følgende mulige scenarier for regjeringens sammensetning:

- (1) Videreføring av nåværende flertallsregjering utgått fra de nåværende tre koalisjonspartier;
- (2) Flertallskoalisjon utgått fra to av de nåværende tre regjeringspartier;
- (3) Flertallsregjering utgått fra ett av de nåværende regjeringspartier;
- (4) Mindretallsregjering utgått fra de nåværende tre koalisjonspartier;
- (5) Mindretallskoalisjon utgått fra to av de nåværende tre regjeringspartier;
- (6) Mindretallsregjering utgått fra ett av de nåværende regjeringspartier;
- (7) Flertallsregjering utgått fra en koalisjon av to eller flere av de nåværende opposisjonspartier;
- (8) Flertallsregjering utgått fra ett av de nåværende opposisjonspartier;
- (9) Mindretallsregjering utgått fra en koalisjon av to eller flere av de nåværende

opposisjonspartier;

(10) Mindretallsregjering utgått fra ett av de nåværende opposisjonspartier;

(11) Flertallsregjering utgått fra ett eller flere av de nåværende regjeringspartier i koalisjon med ett eller flere av de nåværende opposisjonspartier; og

(12) Mindretallsregjering utgått fra ett eller flere av de nåværende regjeringspartier i koalisjon med ett eller flere av de nåværende opposisjonspartier.

De to sistnevnte mulighetene (11) og (12) kan i sin tur splittes opp i en rekke undervarianter, hvilket ikke skal gjøres her. For foreliggende artikkels formål holder det å bemerke det innlysende forhold at enkelte av disse scenariene nok fremstår som mer sannsynlige enn visse andre, hvorav noen knapt kan synes å ha mer enn teoretisk eller akademisk interesse. Samlet tjener imidlertid dette mulighetsmangfoldet til å illustrere den store usikkerheten som består med hensyn til å fremsette velbegrunnede spådommer om hvilken regjeringssammensetning neste stortingsvalg vil frembringe.

Det er imidlertid én spådom som all erfaring tilsier at med stor sikkerhet vil slå til: Uansett stemmetall og mandatfordeling vil vi ikke få en regjering utgått fra et flertall blant landets velgere.

### **Tilfeldighetenes spill: Lotteridemokrati?**

I sin artikkel ”Lotteridemokrati? Om det manglende samsvaret mellom velgerflertall og stortingsflertall” (Rasch 2010), som dekker samtlige stortingsvalg i perioden 1945-2009, tar Bjørn Erik Rasch for seg samsvaret – eller det som han med rette benevner det manglende samsvaret – mellom stemmefordelingen ved valg og mandatfordelingen i Stortinget i et blokk- eller regjeringsspektiv. Forfatteren peker herunder på hvordan tilfeldige (?) utslag av den norske stortingsvalgordningen har en tendens til å kunne resultere i et parlamentsflertall som ikke reflekterer noe flertall i velgerskaren. Forfatterens observasjoner gir et nyttig og velkomment perspektiv på et aspekt ved den norske valgordningen som ellers har vært forunderlig lite påaktet i vår hjemlige politiske diskurs. I sin beskrivelse og drøftelse av de såkalte ”fabrikkerte flertall” setter Rasch ord på en rekke enkeltobservasjoner, som sammen danner et helhetsbilde med et dominerende mønster – et mønster som burde tre tydelig frem for den våkne leser.

Spørsmålet er likevel om mønsteret er tydelig nok, eller om det ikke heller underkommuniseres i en grad som bidrar til å tilsløre et poeng som med fordel kunne fremstilles som det sentrale budskap.

Når Rasch i sin drøftelse veksler mellom lettere tilbakeholdne og en anelse mer bastante formuleringer, som i større eller mindre grad kvalifiserer gehalten i de observasjoner som formidles, skapes et helhetsinntrykk som med fordel kunne målbæres klarere. Sagt på en annen måte: Formuleringene formidler et mer forbeholdent og mindre klart budskap enn det

faktisk kunne være dekning for. Som illustrasjon hitsettes følgende utdrag fra artikkelen (uthevelsene er foretatt av undertegnede):

”Ved norske valg har det forekommet *flere tilfeller* der et parlamentsvalg ikke reflekterer noe flertall i velgerskaren” (s.168).

”Det har *ikke* forekommet *ofte* at den blokken som har hatt flertall på Stortinget – enten den sosialistiske eller ikke-sosialistiske – har hatt støtte fra mer enn 50 prosent av velgerskaren” (s.169).

”Det finnes videre *en rekke tilfeller* hvor opposisjonen på Stortinget (blokken i mindretall) har fått flere stemmer enn de som sitter med flertallet” (s.169).

”Ved norske valg har det *ikke alltid* vært et godt samsvar mellom velgernes dom og det politiske flertallet på Stortinget, heller ikke ved de siste valgene med den nye valgordningen. *Ikke sjelden* har valgordningene fabrikkert et stortingsflertall der ikke noe slikt flertall finnes blant velgerne” (s.179).

”Som vi har sett er sprik mellom velgerflertall og stortingsflertall *langt fra* noe som er *sjeldne unntak* i Norge; ...” (s.179)..

Hypptigheten/forekomsten eller fraværet av denne type tildragelser beskrives således gjennomgående med såvidt upresise kategorier som ”flere tilfeller”, ”(ikke) ... ofte”, ”en rekke tilfeller”, ”ikke alltid”, ”ikke sjelden”, ”(langt fra noe som er) sjeldne unntak”. Dette fraværet av presisjon i formuleringene bidrar også til å underkommunisere det bemerkelsesverdige forhold at ved norske valg er det *ikke bare sjelden*, men *så godt som aldri* ”samsvar mellom velgernes dom og det politiske flertallet på Stortinget”.

En noe høyere presisjonsgrad finner vi i følgende sitat fra Hilmar Rommetvedts studie av valgene 1965-1993 (Rommetvedt 1994), hvor det heter at:

”Bare ved to valg har stortingsflertallet vært i samsvar med velgerflertallet. Og bare ved ett eneste valg ser vi at regjeringen har vært i samsvar med velgerflertallet i hele den etterfølgende valgperioden. At dette forholdet ikke har skapt en mer opphetet debatt om valgordningen, er egnet til å skape forundring”.

Når Rommetvedt her likevel klarer å finne så mye som to valg som gav et stortingsflertall i samsvar med velgerflertallet (hhv. i 1981 og 1989), skyldes dette åpenbart at han – i likhet med Rasch – opererer med forholdet mellom to blokker – hhv. sosialistisk og ikke-sosialistisk (borgerlig).

Denne blokk-inndelingen kommer til uttrykk i nedenstående **Tabell 1**, som er hentet fra Rasch’s artikkel (Rasch 2010: 170). Et interessant, og fremfor alt utslagsgivende, trekk ved tabellens fremstilling, er at partier som ikke inngår i noen regjeringsdannelse likevel medregnes i angjeldende regjeringers velgergrunnlag. Denne fremstillingen – eller regnemåten, om man vil – gir som resultat at de rene Arbeiderparti-regjeringene i de tre valgperiodene 1945-49, 1953-57 og 1957-61 tilkjennes et velgergrunnlag som utgjør et flertall

av velgerne, til tross for at dette inkluderer dem som stemte på Norges Kommunistiske Parti (NKP). Det gir videre som resultat at de borgerlige regjeringene som ble dannet i valgperiodene 1981-85 og 1989-93 tydeligvis tilkjennes et velgergrunnlag som også formodentlig omfatter dem som stemte på Fremskrittspartiet (FrP), til tross for at FrP ikke deltok i noen av disse regjeringene. Dette fremgår riktignok ikke eksplisitt, men synes å være forklaringen på de høye tall som er oppført i rubrikken for ”Stemmeandel ikke-sosialistiske stortingspartier”. For valgene i 1993 og 1997 anskueliggjør tabellen en noe mer komplisert blokksituasjon, og både for disse og de senere valgs vedkommende er FrP uttrykkelig oppført i denne rubrikken, selv om partiet heller ikke deltok i de borgerlige regjeringsdannelsene som fant sted i 1997 og 2001.

En forsiktig lesning av Tabell 1, som dekker perioden 1945-2009, gir inntrykk av at 8 av tilsammen 17 stortingsvalg gav som resultat et stortingsflertall i samsvar med velgerflertallet. Det må for ordens skyld påpekes at tabellen inneholder en feil, idet regjeringen Willoch fra 1981 til 1985 er oppført som mindretallsregjering (bokstaven M i rubrikken). Dette er for så vidt korrekt med hensyn til tidsrommet 1981-83, men ikke riktig hva angår årene 1983-85, da Høyre-regjeringen ble utvidet til en koalisjonsregjering med KrF og Sp. I min egen oversikt (Tabell 2 i det etterfølgende) er dette tydeliggjort ved å benytte benevnelsene Willoch I og Willoch II.

At Rasch i sin tabell beregner stemmeandeler for stortingspartier mens Rommetvedt i sin studie også inkluderer partier som ikke oppnådde å få valgt inn representanter på Stortinget, er et forhold som ikke gir seg utslag med hensyn til spørsmålet om samsvar mellom stortingsflertall og velgerflertall, og som i denne sammenheng derfor kun har perifer interesse.

Når Rasch og Rommetvedt imidlertid begge baserer sine analyser på forestillingen om et to-blokk-system, avtegnes et helhetsbilde hvor riktignok de fleste – men dog langt fra alle – stortingsvalg har gitt et stortingsflertall som ikke er i samsvar med velgerflertallet. For såvidt kan merkelappen lotteridemokrati synes å være på sin plass.

Men er det uten videre gitt at dette er den mest innlysende eller fruktbare beregnings- eller analysemetoden?

En alternativ fremgangsmåte kan være kun å inkludere den del av velgermassen som faktisk har stemt på det eller de partier som de respektive regjeringer er utgått fra, og ikke inkludere de velgere som ikke stemte på dette eller disse partier, men i stedet stemte på partier som med større eller mindre rett kan henregnes som del av de samme regjeringers mer eller mindre flyktige ”parlamentariske grunnlag”.

En slik fremgangsmåte er benyttet ved utarbeidelsen av nedenstående **Tabell 2**, som skal kommenteres nærmere i det etterfølgende.

---

## Tabell 2

## Valgår Regjering Stemmetall i prosent

---

1900 Steen II (V)	54,0
1902: Blehr I (V)	54,0
1903 Hagerup II (Samplingsregj; Saml.p+V)	87,9
1905: Michelsen (Samplingsregj; Saml.p+V)	87,9
1906 Michelsen (Samplingsregj; Saml.p+V)	77,9
1907: Løvland (V)	45,1
1908: Knudsen I (V)	45,1
1909 Knudsen I (V)	35,5
1910: Konow (H+FV)	43,4
1912 Bratlie (H+FV)	32,6
1913: Knudsen II (V)	40,6
1915 Knudsen II (V)	33,1
1918 Knudsen II (V)	29,3
1920: Halvorsen I (H+FV)	30,0
1921 Blehr II (V)	20,1
1923: Halvorsen II (H+FV)	33,3
Berge (H+FV)	33,3
1924 Mowinckel I (V)	18,6
1926: Lykke (H+FV)	32,6
1927 Lykke (H)	24,0
1928: Hornsrud (Ap)	36,8
1928: Mowinckel II (V)	17,3
1930 Mowinckel II (V)	20,2
1931: Kolstad (B)	15,9
1932: Hundseid (B)	15,9
1933 Mowinckel III (V)	17,1
1935: Nygaardsvold (Ap)	40,1
1936 Nygaardsvold (Ap)	42,5
1940: Nygaardsvold (Ap)	
1945: Gerhardsen I (Samplingsregj; Ap+H+V+B+NKP+Uavh.)	92,0
1945 Gerhardsen II (Ap)	41,0
1949 Gerhardsen II (Ap)	45,7
1951: Torp (Ap)	45,7
1953 Torp (Ap)	46,7
1955: Gerhardsen III (Ap)	46,7
1957 Gerhardsen III (Ap)	48,3
1961 Gerhardsen III (Ap)	46,8
1963: Lyng (H+V+Sp+KrF)	47,8
1963: Gerhardsen IV (Ap)	46,8
1965 Borten (Sp+H+V+KrF)	49,5
1969 Borten (Sp+H+V+KrF)	48,9

1971: Bratteli I (Ap) 46,5  
 1972: Korvald (KrF+Sp+V) 29,3  
 1973 Bratteli II (Ap) 35,3  
 1976: Nordli (Ap) 35,3  
 1977 Nordli (Ap) 42,3  
 1981: Brundtland I (Ap) 42,3  
 1981 Willoch I (H) 31,7  
 1983: Willoch II (H+KrF+Sp) 47,8  
 1985 Willoch II (H+KrF+Sp) 45,3  
 1986: Brundtland II (Ap) 40,8  
 1989 Syse (H+KrF+Sp) 37,2  
 1990: Brundtland III (Ap) 34,3  
 1993 Brundtland III (Ap) 36,9  
 1996: Jagland (Ap) 36,9  
 1997 Bondevik I (KrF+Sp+V) 26,1  
 2000: Stoltenberg I (Ap) 35,0  
 2001 Bondevik II (KrF+H+V) 37,5  
 2005 Stoltenberg II (Ap+SV+Sp) 48,0  
 2009 Stoltenberg II (Ap+SV+Sp) 47,8

I tabellen benyttes følgende forkortelser for de respektive regjeringspartier:

V (Venstre), H (Høyre), Saml.p (Samlingspartiet), FV (Frisinnede Venstre), Ap (Arbeidspartiet), B (Bondepartiet), NKP (Norges Kommunistiske Parti), Sp (Senterpartiet), KrF (Kristelig Folkeparti).

**Tabell 2** omfatter samtlige stortingsvalg fra og med år 1900, og samtlige regjeringsdannelser i samme tidsrom – herunder alle regjeringer som ble dannet som direkte følge av valgresultat så vel som regjeringsdannelser som fant sted som følge av tildragelser underveis i en stortingsperiode.

Ved valget i 1900 fikk Venstre 54,0 prosent av stemmene. Dette skulle bli siste gang ett enkelt parti oppnådde et absolutt flertall av de avgitte stemmer ved noe stortingsvalg. (Dette var også den høyeste stemmeandel som dette eller noe annet parti hadde fått siden 1885-valget, da Venstre oppnådde hele 63,4 prosent). Statsminister Steens ministerium kunne dermed trygt regjere videre i visshet om å støtte seg ikke bare på et stortingsflertall men på et flertall i det norske folk.

Ved de to påfølgende valg – i 1903 og 1906 – oppnådde Venstre henholdsvis 43,0 og 45,1 prosent, mens Samlingspartiet fikk henholdsvis 44,9 og 32,8 prosent. Som følge av den ekstraordinære situasjon som rådet i tiden forut for og omkring unionsoppløsningen, inntraff

det uvanlige at de største partiene gikk sammen om å danne en regjering med bred parlamentarisk basis. Selv om Arbeiderpartiet og det Radikale Folkeparti stod utenfor regjeringssamarbeidet, ble det likevel i realiteten tale om en samlingsregjering, som etter valgene i 1903 og 1906 også kunne mønstre en støtte på henholdsvis 87,9 og 77,9 prosent av de avgitte stemmer. Dette regjeringssamarbeidet (under statsministrene Hagerup og Michelsen) holdt frem til 1907 (Strand 1955), da Venstre (statsminister Løvland) styrte videre alene med en velgerandel på 45,1 prosent.

Som det videre fremgår av Tabell 2, har vi gjennom de påfølgende 104 år kun hatt ett tilfelle hvor Kongeriket har vært styrt av en regjering som tilsynelatende var utgått av et flertall av de avgitte stemmer ved noe stortingsflertall. Det gjelder regjeringen Gerhardsen I, som satt ved statsroret i knapt 5 måneder i 1945. Dette skjedde på et tidspunkt da landet – umiddelbart etter frigjøringen fra tysk okkupasjon og Terboven-/Quislingvelde – befant seg i en unntakssituasjon, i parlamentarisk og politisk forstand, inntil nytt stortingsvalg kunne finne sted senere samme år. Det politisk unntaksmessige utgangspunkt, med fraværet av en normal parlamentarisk situasjon, førte til at flere opsjoner for en midlertidig regjeringsdannelse ble vurdert – i første omgang en samlingsregjering ledet av Hjemmefrontens nominelle leder Paal Berg. Da dette ikke lyktes, gikk oppdraget til Gerhardsen, som dannet en regjering med utgangspunkt i den partisammensetning som var fremkommet ved valget i 1936, dvs. ni år tidligere, og representerte partier som den gang hadde fått til sammen ca. 92 prosent av stemmene. I tillegg til disse ble regjeringssammensetningen supplert med Hjemmefronten og Norges Kommunistiske Parti (Bull 1979).

En samlingsregjering er i de fleste parlamentariske demokratier en konstruksjon som bryter med normal parlamentarisk praksis, og som kun etableres unntaksvis – for eksempel i en nasjonal krisesituasjon. Ved etableringen av regjeringen Gerhardsen I var omstendighetene i tillegg så vidt spesielle at det gir lite mening i å vurdere denne regjeringsdannelsen som et eksempel på en regjering dannet som følge av et stortingsvalgresultat som reflekterer et velgerflertall. Snarere må denne betraktes som en provisorisk overgangsordning, som hadde sin berettigelse i påvente av at stortingsvalget kunne legge et nytt grunnlag for en politisk og parlamentarisk normalisering.

Bruken av betegnelsen Lotteridemokratiet målbærer selvsagt den oppfatning at valgresultatene avgjøres av de rene tilfeldigheter. Dette kan synes å være en passende betegnelse hvis man utelukkende ser på den generelle usikkerhet som omgir spørsmålet om hvilken regjeringsdannelse et gitt (det neste) stortingsvalg vil resultere i. Ved gjennomgang av de norske regjeringsdannelser – sett i forhold til deres respektive andeler av velgermassen – gjennom de siste drøyt 100 år, er imidlertid bildet et annet. Hvis man er opptatt av spørsmålet om forholdet mellom regjeringsdannelsen og velgergrunnet, synes rommet for usikkerhet å være forsvinnende lite. Her finner vi et bilde som fremviser en total og systematisk invers korrelasjon som vanskelig kan tilskrives de rene tilfeldigheter. Derfor er også Lotteri- eller Lotto-metaforen lite treffende: Vi kan tvert imot si med høy grad av



sannsynlighet at man vil få se en regjering som ikke kan mønstre noe flertall blant velgerne. I så måte er derfor Mindretallsdemokratiet en mer presis betegnelse.

### **Annerledeslandet og mindretallsdemokratiet**

I Norge er valget til landets lovgivende forsamling først og fremst et regjeringsvalg. Det betyr ikke nødvendigvis at det parti eller den partikonstellasjon som får flest representanter på Stortinget, også kommer i regjering. I over hundre år har mindretallsparlamentarismen vært et dominerende særtrekk ved vår politiske kultur – for såvidt er det rød-grønne flertallsregime som vi har hatt siden 2005, noe av en anomali i norsk politisk historie. Fra 1907 og frem til Gerhardsen-epokens begynnelse i 1945 hadde Norge utelukkende mindretallsregjeringer, og i perioden 1961-2005 hadde landet mindretallsregjeringer i 437 av tilsammen 529 måneder, dvs. i over 82,6 prosent av tiden (Skagestad 2006). Hvorvidt det nåværende rød-grønne flertallsregime vil vise seg å være en (riktignok lang) politisk parentes, eller et reelt paradigmeskifte, er fortsatt uvisst.

Men én ting er problemstillingen mindretalls- kontra flertallsregjeringer, i betydningen regjeringer utgått fra et parlamentarisk flertall eller ei i Stortinget. Et annet – og mindre påaktet – forhold, er at vi i Norge historisk sett så å si aldri har en regjering utgått fra at flertall av landets velgere (Skagestad 2009)

Dette er vel å merke bildet dersom vi forlater to-blokks-paradigmet og i stedet ser på hvor stor del av elektoratet – målt i prosentandel av de totalt avgitte stemmer – som gikk til det eller de partier som inngikk i den regjering som ble dannet (eller som fortsatte) på grunnlag av valgresultatet. At også Rasch er klar over dette (men i sin artikkel likevel velger å vektlegge et annet perspektiv), kommer i hans artikkel til uttrykk i én enkelt setning som knytter an til Arend Lijpharts studie av i hvilken grad regjeringene i ulike land har et velgerflertall i ryggen eller ikke: ”Norge skiller seg klart ut blant landene med forholdstallsvalg, og har som Storbritannia ingen regjeringer med velgerflertall i ryggen” (Rasch 2010: 172).

Det nærmeste en norsk regjering i moderne tid kan vise til i retning av å ha et flertall i folket, var Bortens firepartiregjering, som i perioden 1965-69 kunne skilte med en velgeroppslutning på 49,5 prosent (sank til knapt 48,9 prosent ved stortingsvalget i 1969). De øvrige flertallsregjeringer i nyere tid har hatt et enda spinklere velgergrunnlag: Gerhardsens Arbeiderparti-regjering hadde i stortingperioden 1957-61 48,3 prosent av velgerne i ryggen, mens Willochs trepartikoalisjon i 1983-85 hadde 47,8 prosent av velgerne bak seg. Og den nåværende rød-grønne koalisjon kommer ikke bedre ut av det med knapt 48,0 prosent av de avgitte stemmene ved valget i 2005 og knapt 47,8 prosent i 2009.

I sammenligning med det blokk-paradigmet som Rasch og Rommetvedt anvender, er dette tall som på en skarpere måte tydeliggjør det norske parlamentariske systems virkemåte. Det er tall som fremfor alt reflekterer en valgordning som tradisjonelt har gitt den største partigrupperingen (det være seg ett enkelt parti som i Arbeiderpartiets velmaktsdager eller

senere koalisjonskonstellasjoner) et saftig ”styringstillegg”. Uten et slikt styringstillegg ville det faktisk ikke være mulig å stable på bena en flertallsregjering i et land hvor de aktuelle aktører (enkeltpartier eller koalisjoner) i moderne tid aldri har kunnet mønstre noe flertall blant primærvelgerne.

### **Det fabrikkerte flertall – unntak eller hovedregel?**

Er egentlig ”Det fabrikkerte flertall” et såvidt særnorsk fenomen at det gir grunn til å trekke frem den noe forslitte merkelappen ”Annerledeslandet”?

For å hjelpe på vår innsikt i så henseende, kan det være nyttig å anlegge et komparativt perspektiv. I sin artikkel gjør Rasch dette med en henvisning – nærmest en passant – til Arend Lijpharts forannevnte studie, hvor land som Storbritannia, Luxembourg, Island, Nederland, Tyskland, Sverige og Danmark nevnes – så vidt det er. Rasch kommer tilbake til saken i sitt avslutningsavsnitt, hvor han påpeker at Norge (hva angår sprik mellom velgerflertall og stortingsflertall) ”skiller (...) seg negativt ut på dette området sammenlignet med andre land som det er naturlig å se våre erfaringer i forhold til”.

Undertegnede antar at en komparativ øvelse av denne art med fordel bør kunne utvides til å omfatte ytterligere ett land som det kan være nyttig ”å se våre erfaringer i forhold til”, nemlig USA – hvor erfaringene viser at samme problemstilling kan melde seg fra tilsynelatende svært forskjelligartede utgangspunkter.

Mange vil huske at omstendighetene omkring valget av George W. Bush til USAs president i år 2000 utløste omfattende negative kommentarer – tildels kraftige fordømmelser – verden over. En sak for seg var vidervedighetene knyttet til stemmeopptellingen i Florida. Men ikke minst stilte mange seg spørsmålet om hvordan det var mulig at den kandidaten som vitterlig vant færrest stemmer, ble tilkjent seieren? Vanlig oppfatning av riktig og galt tilsa at dette måtte være riv, ruskende galt – om ikke regelrett fusk, så iallfall simpelthen galt. Aftenposten gav ved en senere anledning uttrykk for manges oppfatning da avisen på lederplass kategorisk forkynte at ”Gore var den moralske vinner, med over en halv million flere stemmer enn Bush” (Aftenposten 2006a).

Da den rød-grønne flertallsregjeringen ble dannet i 2005 med mindre enn 48 prosent av de avgitte stemmene ved stortingsvalget, var det ingen som av den grunn snakket om valgets ”moralske” vinnere eller tapere. Den rådende oppfatning var formodentlig at dette vel ikke kunne sammenlignes med amerikanernes presidentvalg. Men hvorfor ikke?

Om vi jevnfører 2000-valget i USA med 2005-valget i Norge, er de konstitusjonelle og formelle forskjellene åpenbare: I USA hadde man et valg av statsjef, i Norge valg til den lovgivende forsamling. Med andre ord, valg til to statsinstitusjoner som i henhold til klassisk maktfordelingsteori har vesensforskjellige beføyelser. Ser man imidlertid bort fra formalitetene (herunder det forhold at Norge ikke siden 1884 har vært styrt i henhold til noe klassisk maktfordelingsprinsipp), var realiteten i begge tilfeller at det fant sted et

*regjeringsvalg.* I begge land skjer dette ad indirekte vei. I USA stemmer primærvelgerne på de valgmenn som i sin tur representerer sine respektive delstater i det valgmennskollegium som velger presidenten. Og fordi USAs president ikke bare er statsoverhode, men også regjeringssjef, er hele denne prosessen – ikke bare til syvende og sist, men i bunn og grunn, og likesom i Norge – et regjeringsvalg. Da Norge til forskjell fra USA ikke er en forbundsstat, er den tilsvarende prosessen her et ledd kortere: Hos oss stemmer elektoratet på partilister til Stortinget, og i henhold til innarbeidet parlamentarisk praksis vil regjeringen kunne bli sittende eller bli skiftet ut, avhengig av det mandatgrunnlaget som stortingsvalget har skapt.

For USAs vedkommende hører det til sjeldenhetene at en presidentkandidat som har fått færre primærstemmer enn sin fremste motkandidat, blir valgt. Det skjedde med Bush i år 2000, men da måtte man gå tilbake til valget av Benjamin Harrison i 1888 for å finne noe tilsvarende. I USA er et regjeringsvalg hvor vinneren eller vinnerlaget får færre stemmer enn taperen et eklatant unntak. I Norge er dette normalsituasjonen, uten at noen dermed kommer på tanken om å utrope den ene eller den annen part til valgets ”moralske” vinner eller taper. Eller kan hende nettopp derfor, – normalsituasjonen aksepteres glatt fordi den er normal – og derfor også den moralsk foretrukne.

I politikken verden – som i så mange andre av livets tilskikkelser – vil det tilvante være det ”riktige”, mens det uvante er ”feil”. Moralske feil eller systemfeil...

Men ikke alltid. Undertiden kan man støte på slike pussigheter som at nettopp den faktiske normalsituasjonen oppleves – av det politiske miljø og de media som avspeiler og tildels målbærer den politiske diskurs – som noe uvant, uønsket og ”galt”. Dét skjer blant annet når den politiske diskurs har hengt seg fast i et normativt virkelighetsbilde hvor de rådende paradigmer er havnet i utakt med både den empiriske kunnskap og de praktiske erfaringer om hva som bør være ”riktig” og ”galt” å tilstrebe i vårt politiske systems funksjon og virkemåte. Som et eksempel i så måte fra nyere norsk politisk historie, skal nevnes den utstrakte fordømmelsen av fenomenet ”stortingsregjereri” som preget den offentlige debatten sommeren 2005 (Aftenposten 2005abc; Skagestad 2005). Dette er et tema som senere – av naturlige grunner – er forsvunnet fra kommentariatets agenda (Aftenposten2006bc).

### **Udemokratisk?**

Hvor interessante – ennsi viktige – er egentlig disse betraktningene omkring fenomenet ”fabrikkerte flertall”? I sin artikkel påpeker Rasch (Rasch 2010: 168) at ”Dersom hensynet til representativitet ved utvelgelsen av det politiske lederskap verdsettes høyt, fremstår de norske erfaringene som problematiske”. Mange vil åpenbart mene at fra et demokratiperspektiv er det opplagt problematisk at en kan vinne et valg ved å få færre stemmer enn motparten. Maktkonsentrasjon til et mindretall av velgerne bryter et grunnleggende demokratisk prinsipp om at minst en majoritet av velgerne bør stå bak kollektive beslutninger som fastsetter spilleregler og fordeling av ressurser (Dagsavisen 2009).

Som påpekt i det foregående, er vårt på mange måter velfungerende norske demokrati i realiteten et mindretallsdemokrati – uansett om vi i en gitt periode (som nå i de siste snart 6 årene) skulle slumpe til å ha en flertallsregjering. Som videre anført, betyr dette at vi har et politisk system som ikke bare ”sporadisk”, ”av og til” eller ”oftest”, men rett og slett *konsekvent* medfører at folkeflertallet tilsidesettes når samfunnets kommandohøyder besettes. Men er det *udemokratisk*?

Spørsmålet om å få til et mer representativt – og derved et mer demokratisk – system, har i realiteten ligget bak alle de ulike valgordninger som har vært lansert og til dels innført og utprøvet i løpet av den tiden Norge overhodet har hatt et valgbasert politisk system, dvs. helt siden 1814. Dette spørsmålet har gjennom hele denne tiden – om enn til tider mer sporadisk enn kontinuerlig – vært et tema i den politiske debatt. Denne debatten har i senere år særlig vært fokusert på konsekvensene av den geografiske skjevdeling som er innebygget i dagens valgordning, og som har skapt et system som har fått merkelappen ”geokrati” (Føllesdal 2009, 2010). Denne såkalte arealfaktoren er et element som blant annet medfører at en stemme i Finnmark nå teller 2,4 ganger så mye som en stemme i Oslo.

Forfatteren av disse linjer deler det syn at fjerning av denne vektingen ville være et tiltak i mer demokratisk og følgelig ”riktig” retning. Men ville nødvendigvis en justering av valgordningen i så henseende medføre noen grunnleggende løsning på det problemet som mindretallsdemokratiet representerer? Som valgforskeren Bernt Aardal har påvist, ville det ikke ha spilt noen rolle for resultatet av 2009-valget: Den ”rødgrønne” regjeringskoalisjonen ville ha vunnet valget selv om hver stemme hadde telt like mye – til tross for at de borgerlige partiene fikk drøyt 45 000 flere stemmer enn de rødgrønne (Aardal 2009, Aardal 2010: 90-91, Aftenposten 2009).

Av andre forhold som – i tillegg til arealfaktoren – bidrar til det manglende samsvar mellom velgerstemmer og valgresultat, og som derfor har vært tatt opp i den offentlige debatt, kan nevnes ordningen med utjevningsmandater (som er for få til sikre at mandatfordelingen på Stortinget gjenspeiler det faktiske valgresultat), samt den såkalte ”sperredivisoren” på 1,4 i mandatberegningemetoden, som holder mindre partier nede og favoriserer det største (Marthinsen 2009).

Undertegnede vil fremholde at den normative problemstillingen ”riktig” vs. ”galt” vil – og bør – være et sentralt hensyn ved bedømmelsen av ulike politiske systemer inkludert deres valgordninger. Av dette følger en tilsvarende avstandtagen fra forsøk på å legitimere en verdi-relativistisk tilnærming til den offentlige beslutningsprosess og dens kjøreregler. En eventuell justering av den norske valgordning som ville gi bedre samsvar mellom velgerflertall og stortingsflertall, bør således etter min oppfatning hilses velkommen.

En slik justering forutsetter imidlertid at den politiske vilje er tilstede – hos partiene og (til syvende og sist) i elektoratet. Så synes imidlertid knapt å være tilfelle. Trolig var valgforsker Frank Aarebrot inne på noe vesentlig da han i et avisintervju etter 2009-valget uttalte

følgende: – ”Man kan spørre om det er udemokratisk, men så lenge alle partiene er med på det, er det greit. Man går jo inn i valget med bevissthet om spillereglene” (Verdens Gang 2009).

Realiteten i vårt norske system er øyensynlig at så lenge vi er komfortable med de vekslende valgordninger som vi har hatt gjennom de siste over 100 år, – inkludert den nåværende – vil vi fortsatt leve i et permanent mindretallsdemokrati.

## Litteratur

Aardal, Bernt (2002) ”Electoral Systems in Norway” i Bernard Grofman og Arend Lijphart (red.) *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press.

Aardal, Bernt (2010) ”Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser”, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 26(2); 75-103; <http://www.idunn.no/ts/nst/2010/02/art03>.

Bull, Edvard (1979) *Norge i den rike verden*, Bind 14 i Knut Mykland (red.) Norges historie, Oslo: J.W. Cappelens forlag; 22-37.

*Aftenposten* (2005a) ”Dårlig innpakket mistillit”, lederartikkel 9. juni 2005; [http://www.aftenposten.no/meninger/leder\\_morgen/article1055670.ece](http://www.aftenposten.no/meninger/leder_morgen/article1055670.ece).

*Aftenposten* (2005b) ”Bondevik tåler alt”, lederartikkel 11. juni 2005; <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/article1057378.ece>.

*Aftenposten* (2006a) ”Al Gore”, lederartikkel 6. september 2005; <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/article1447264.ece>.

*Aftenposten* (2006b) ”Tar regjeringen i skole”, 13. september 2006; <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article1455862.ece>.

*Aftenposten* (2006c) ”Jaglands belæring”, 14. september 2006; <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/article1457359.ece>.

*Aftenposten* (2009) ”- Rødgrønt flertall uansett valgordning”, 18. september 2009; <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3276277.ece>.

*Dagsavisen* (2009) ”Urettferdig valgordning?”, 17. september 2009; <http://www.dagsavisen.no/meninger/article439875.ece>.

Føllesdal, Andreas (2009) ”Avskaff geokratiet” *Dagsavisen* 21. september 2009; <http://www.dagsavisen.no/meninger/article440816.ece>.

Føllesdal, Andreas (2010) ”Geokratiet – Valglovens demokratiske underskudd” *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 26(2); 149-160; <http://www.idunn.no/ts/nst/2010/02/art07>.

Lijphart, Arend (1994) *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arend (2008) ”Back to democratic basics. Who really practices majority rule?”, i Arend Lijphart (red.) *Thinking About Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*. New York: Routledge.

Marthinsen, Svein Tore (2009) ”Ny valgordning”, <http://sveintoremarthinsen.blogspot.com/2009/09/ny-valgordning.html>.

Rasch, Bjørn Erik (2010) ”Lotteridemokrati? Om det manglende samsvaret mellom velgerflertall og stortingsflertall” *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 26(2); 168-181; <http://www.idunn.no/ts/nst/2010/02/art04>.

Rokkan, Stein (1970) *Citizens Elections, Parties*, Bergen: Universitetsforlaget.

Rommetvedt, Hilmar (1994) ”Politisk representasjon – fra nominasjon til iverksetting” i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Skagestad, Odd Gunnar (2005) ”Stortingsregjereri – idag og i 1905” *Morgenbladet*, 15. juli 2005; <http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20050715/ODEBATT/107150020>.

Skagestad, Odd Gunnar (2006) ”Det rød-grønne flertallsregimet. Paradigmeskifte eller politisk parentes” *Samtiden* nr.4 (september) 2006; [http://www.samtiden.no/06\\_3/art4.php](http://www.samtiden.no/06_3/art4.php).

Skagestad, Odd Gunnar (2009) ”Mindretallsdemokratiet” *Minerva*, 27. august 2009; <http://www.minerva.as/?p=6539>.

Strand, Odd (1955) *En regjeringskrise i perspektiv. Studie over parlamentariske og partipolitiske problemer i Norge i tiden fra 1905 til 1908*. Oslo. Aschehoug & Co.

Valen, Henry (1981) *Valg og politikk. Et samfunn i endring*. Oslo: NKS-forlaget.

*Verdens Gang* (2009) ”De borgerlige fikk flest stemmer – tapte valget”, 15. september 2009; <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/valg-2009/artikkel.php?artid=594733>.

## Noter

For en grei fremstilling av de ulike valgordningene vises til Wikipedia-artikkelen ”Valgordning i Norge”; [http://no.wikipedia.org/wiki/Valgordning\\_i\\_Norge](http://no.wikipedia.org/wiki/Valgordning_i_Norge).

Med uttrykket ”fabrikkert flertall” forstås her et parlamentarisk flertall som er fremkommet som konsekvens av valgordningen, og som således ikke reflekterer et tilsvarende flertall blant primærvelgerne.

Den Nygaardsvold-ledede eksilregjeringen 1940-45 (”London-regjeringen”) var i hovedsak en videreføring av Ap-regjeringen som var dannet i 1936, om enn supplert med ytterligere 3 medlemmer (hhv.fra H, V og Uavhengig/Hjemmefronten), og således i realiteten med samme velgergrunnlag som tidligere..

I 1903 og 1906 samarbeidet Høyre og Frisinnede Venstre under navnet Samlingspartiet.